

UMA ANÁLISE DA CRISE BRASILEIRA: EFEITOS PRELIMINARES NA COOPERAÇÃO SUL-SUL¹

Patricia Andrade de Oliveira Silva²
Niemeyer Almeida Filho³

Introdução

A cooperação internacional brasileira pode ser historicamente caracterizada como uma ‘inserção pacífica’, com foco em alianças comerciais. A inserção internacional do país foi desenvolvida por meio de alianças e acordos de livre comércio e / ou integração por meio de blocos de estados, às vezes liderados por países desenvolvidos (Guimarães 2013, Pecequillo 2012). O Brasil também manteve um alinhamento pragmático de longa data com os Estados Unidos, conhecido como cooperação norte-sul, ou vertical. Além disso, padrões históricos de cooperação internacional confirmam que o Brasil é um país com participação significativa em negociações, assembleias internacionais e no Conselho de Segurança da ONU desde a Segunda Guerra Mundial. Essas atividades foram intensificadas ao longo dos anos 2000.

Quando as Nações Unidas lançaram sua Agenda de Desenvolvimento de 1994, ela representou uma expansão da abordagem da ONU à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Segundo Milani (2012), uma característica central desse tipo de cooperação é que ela busca o

1 Os autores agradecem a colaboração de: Mariana Balboni, coordenadora da Organização de Proteção Social, Fábio Veras Soares e Rafael Guerreiro Osório, coordenadores sênior de pesquisa do IPC-IG e Stephen Kidd, especialista sênior em política social da Development Pathways.

2 Professora na Universidade Anhembi Morumbi; Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela UNICAMP). E-mail: pandrade.eco@gmail.com

3 Professor na Universidade Federal de Uberlândia; Doutor em Teoria Econômica pela UNICAMP (1994). Pós-doutorado pela FEA-USP, Departamento de Economia (2009). E-mail: nafilho@ufu.br

desenvolvimento baseado na solidariedade nos esforços para enfrentar os dilemas e desigualdades gerados pelo capitalismo. Essa abordagem da CID passou a ser caracterizada como Cooperação Sul-Sul (CSS), consistindo em uma expansão da CID focada nos países do Sul, pois muitos deles experimentaram períodos de crescimento e desenvolvimento na última década, transformando-se em potenciais “doadores” “com a possibilidade de oferecer empréstimos, assistência técnica e várias formas de investimentos estrangeiros para promover o desenvolvimento regional (Silva & Almeida Filho 2019).

Durante o período após a eleição do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os interesses nacionais foram estruturalmente alinhados aos objetivos da CID (começando com a iniciativa Fome Zero, que acabou ganhando reconhecimento internacional por seus resultados significativos no combate à fome e à pobreza por meio da política social) e o Brasil passou a se destacar entre os países em situações semelhantes. Segundo Chediek (2017), o desenvolvimento de uma parceria entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ocorreu após 2010, quando a cooperação internacional bilateral e multilateral foi ampliada por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Fraundorfer (2012) analisou essa parceria, principalmente os centros de excelência em pesquisa. O primeiro desses centros foi o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), criado em 2004. Segundo o site do Centro⁴, o IPC-IG é um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, buscando a produção e disseminação de documentos, recomendações de políticas e intercâmbio de melhores práticas, estabelecendo contato com várias instituições nacionais e internacionais.

A plataforma Social Protection.Org foi criada em 2015, com foco também na disseminação do conhecimento na área de proteção social. De acordo com o site da plataforma⁵, ele foi criado após uma solicitação do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do G20. Seu objetivo é servir como repositório de recursos de aprendizagem em proteção social para formuladores de políticas, profissionais de desenvolvimento e especialistas, com interesse no aprendizado Sul-Sul. Atualmente, a plataforma é composta por 3.631 membros e 973 instituições registradas de todo o mundo. Instituições brasileiras como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Conselho Nacional de Assistência Social

4 Mais informações disponíveis em: <http://www.ipc-undp.org/pt-br/>.

5 Mais informações disponíveis em: <http://socialprotection.org>

(CNAS) fazem parte da plataforma.

Essas atividades evidenciam um foco crescente na CID e na CSS. Dois relatórios do IPEA e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) confirmaram esse foco com uma análise dos investimentos nessa área. Os relatórios demonstram que o valor gasto pelo governo brasileiro na CID foi próximo a US \$ 1,5 bilhão entre 2011 e 2013, aplicado em quase 160 países. Esses recursos foram utilizados para “a disseminação de práticas brasileiras bem-sucedidas, o treinamento de especialistas estrangeiros e a concessão de bolsas de estudos em instituições de ensino no Brasil” (IPEA e ABC 2016, 17, tradução do autor).

No entanto, desde o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, tornou-se cada vez mais claro que o atual governo não prioriza a CID ou a CSS. O próprio plano de ação do governo⁶ que apresentou ao público incluiu um foco estreito na negociação de acordos comerciais (com ou sem Mercosul). Este artigo analisa mudanças preliminares nas atividades brasileiras e a participação na CSS no período após 2004 e apresenta perspectivas futuras levando em consideração o estado atual da crise. Uma revisão bibliográfica é combinada com uma análise das informações publicadas disponíveis sobre a participação de agentes do governo brasileiro em plataformas relevantes e análises de redes relacionadas ao socialprotection.org. Após esta introdução, este artigo está dividido nas seguintes seções: a) CSS: Síntese de aspectos teóricos e evolução recente; b) Análise de redes sociais: o caso da plataforma Socialprotection.org; c) considerações finais; d) Referências; e e) Anexo I.

CSS: Síntese de Aspectos Teóricos e Mudanças Recentes

Síntese de Aspectos Teóricos

A evolução histórica das atividades internacionais dos sucessivos governos brasileiros oferece insights sobre as especificidades políticas temporais, apesar da presença historicamente consistente do país nas principais atividades e negociações internacionais. Segundo Guimarães (2013), a localização geográfica do Brasil, a importância regional e a dimensão territorial são fatores-chave nessa presença contínua. É importante ressaltar que Silva e Almeida Filho (2019) destacam que,

6 Plano do governo disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

desde 1900, o país trabalha para consolidar suas relações com a América do Norte por meio de uma aliança submissa com países desenvolvidos, principalmente os do norte.

Pecequillo (2012, 2008) investigou os primeiros movimentos de afastar-se dessas relações submissas históricas e focadas no Norte que começaram na década de 1960, quando o país estava passando por consideráveis mudanças internas e externas. Além disso, é importante destacar as tentativas iniciais de uma estratégia de substituição de importações iniciada no Brasil na década de 1930. Outro fator externo importante que provocou mudanças substanciais na inserção do Brasil internacionalmente foi a mudança no equilíbrio de poder durante e após a Guerra Fria.

Milani (2012) confirma que a Guerra Fria serviu como um importante mecanismo para a institucionalização do multilateralismo, elevando a importância da CID porque a ‘ameaça soviética’ provocou uma melhoria nos programas de desenvolvimento internacional dos EUA. A CID tem como objetivo promover “diálogos por meio de políticas públicas com base em programas de seletividade e treinamento (...); portanto, a ajuda internacional está sob a lógica da cooperação e parcerias” (Milani 2012, 214, tradução do autor).

A CSS segue a expansão das atividades da CID em países do Sul global, inclusive no Brasil. Segundo Silva e Almeida Filho (2019), a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987 teve o objetivo de criar programas de cooperação técnica em diversas áreas que uniram organizações e governos internacionais com foco explícito em projetos de desenvolvimento no sul.

Em seu livro comemorativo dos 30 anos da ABC (publicado em 2017), Chediek destacou o fato de que “os princípios orientadores da CSS estão incluídos em vários documentos oficiais das Nações Unidas: o respeito à soberania nacional, apropriação e independência, igualdade, não condicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos e benefício mútuo” (Chediek 2017, 44, tradução do autor). Além disso, é necessário fazer referência à importante contribuição de um documento preparado na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas em Nairóbi, em 2009. Segundo este documento (ONU 2009, 4) nos pontos 10 e 11, as Nações Unidas reconhecem claramente a importância da CSS:

Reconhecemos a importância e as diferentes histórias e particularidades da cooperação Sul-Sul, e reafirmamos nossa visão da cooperação Sul-Sul como uma manifestação de solidariedade entre os povos e países do Sul que contribui para o seu bem-estar nacional, autoconfiança nacional e coletiva e alcance de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo as Metas de Desenvolvimento do Milênio. A cooperação Sul-Sul e sua agenda devem ser definidas pelos países do Sul e devem continuar sendo orientadas pelos princípios de respeito à soberania nacional, propriedade e independência nacionais, igualdade, incondicionalidade, não interferência nos assuntos domésticos e relações mútuas. benefício.

Milani (2012), Hirst (2012) e Leite, Suyama e Waisbich (2013) demonstram que, após os resultados positivos da política social brasileira ao longo da década de 2000⁷, os projetos desenvolvidos nessas áreas chamaram a atenção de gestores internacionais, particularmente os dos países do sul que estavam ansiosos para aprender sobre a experiência brasileira de estratégias eficazes para reduzir a pobreza e a desigualdade. Analisando o relacionamento entre a ONU e o governo brasileiro durante os anos 2000, Silva e Almeida Filho (2019) relatam o crescimento de um relacionamento mais próximo no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU, que foram incorporados à Agenda 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS)⁸, cujo objetivo é erradicar a pobreza em todas as suas formas até 2030. A CSS é uma ferramenta importante para alcançar esses objetivos, pois prioriza os países emergentes (principalmente do sul).

Esses mesmos autores afirmam que, ao longo dos anos 2000, o governo brasileiro operou uma sincronia entre objetivos internos (especialmente a luta contra a pobreza extrema), os ODS da ONU e a CSS. Segundo o ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2007), essa sincronia acabou sendo concretizada no desejo do governo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Como o documento da ONU mencionado acima (2009) demonstra, a existência de CSS não modifica ou compete com a cooperação norte-sul (vertical) tradicional, especialmente a negociação e operacionalização

⁷ Para mais detalhes ver Silva (2017).

⁸ Para mais detalhes os ODS estão disponíveis em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>

de acordos comerciais bilaterais e multilaterais, mas mantém um conciliatório e às vezes até papel submisso dos países do sul (incluindo o Brasil) em relação às economias e governos desenvolvidos.

Nesse sentido, o discurso oficial do governo brasileiro discute a transferência de conhecimento e a cooperação técnica, com foco no compartilhamento de práticas nacionais com países com desafios semelhantes. Segundo Leite et. al. (2014, 20), “O Brasil alega ter uma compreensão em primeira mão da pobreza e do subdesenvolvimento, que a diferencia dos países industrializados. Também é reconhecida a importância do processo de adaptação, o reconhecimento de experiências locais e a existência de sinergias entre os parceiros”.

É possível observar que o foco do governo brasileiro na CSS cresceu substancialmente entre 2004 e 2010 com a criação (em 2004) da “Coordenação Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome” no Ministério das Relações Internacionais (chamado Itamaraty no Brasil) para coordenar ações internacionais para aliviar a pobreza em outros países. Essas ações aprimoraram parcerias com agências das Nações Unidas (com o PNUD e a Organização para a Alimentação e Agricultura - FAO em particular) e foram fundamentais para a disseminação e troca de experiências entre os países do sul. Chediek (2017, 57, tradução do autor) relatou que essa parceria levou a:

... quatro tipos principais de apoio do PNUD à CSS brasileira: a) capacitação institucional; b) apoio operacional à cooperação técnica bilateral e trilateral; c) pesquisa, coleta e análise de práticas e políticas brasileiras; e d) facilitação do compartilhamento de conhecimento e parcerias. Essas abordagens tinham um objetivo central: maximizar o potencial brasileiro de cooperação técnica e suas boas práticas e políticas sociais bem-sucedidas.

Essa parceria também levou à criação de centros de excelência em pesquisa, incluindo o Centro de Excelência contra a Fome e o Centro Mundial de Desenvolvimento Sustentável, que foram desenvolvidos para maximizar o potencial da CSS. Silva e Almeida Filho (2019) e Fraundorfer (2012) destacam que o primeiro centro de excelência criado em 2004, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) construiu várias conexões com agentes internacionais relevantes, com foco em pesquisa e divulgação

conhecimento na área de proteção social. “Desde 2009, o Centro expandiu essa rede por meio do envolvimento em fóruns acadêmicos, seminários de think tanks dos BRIC’s e grupos de trabalho do G20” (Fraundorfer 2012, 104).

Essa série de esforços e investimentos consecutivos feitos pelo governo brasileiro e por organizações internacionais (particularmente da FAO e do PNUD) para aprofundar a CSS na última década foi muito importante. Eles produziram mecanismos para o compartilhamento de experiências (particularmente experiências com políticas sociais inovadoras), a criação de centros de pesquisa, elevando assim a importância da inserção internacional em nível regional.

Mudanças Recentes na CSS

É importante estudar a história brasileira recente do envolvimento na CSS e, dados os limites estruturais do regime fiscal brasileiro e o período de crescimento econômico experimentado pela economia brasileira na última década, o início do século XXI apresentou a possibilidade de uma expansão considerável das políticas sociais no Brasil (Silva 2017, Silva & Almeida Filho 2019) e, consequentemente, da CSS, como demonstrado anteriormente. Houve uma valorização real e contínua do salário mínimo (com impactos significativos na previdência e pensões) e foram implementadas diversas políticas de erradicação da pobreza e redução da desigualdade. Os efeitos desse período de crescimento econômico e essas políticas podem ser observados nos indicadores brasileiros de pobreza e desigualdade. A pobreza extrema entre 2004 e 2014 foi reduzida de 16,4% para 4,7% e o índice de Gini caiu de 0,570 para 0,515. A renda familiar per capita média passou de R \$ 549,83 para R \$ 861,23 no mesmo período (Osório 2015).

Segundo Silva e Almeida Filho (2019), a partir de 2014 (início do segundo governo de Dilma) as reformas e emendas parlamentares já demonstravam uma mudança de direção em relação ao ajuste fiscal e à contenção de gastos (concomitantemente com uma redução significativa no crescimento econômico), uma tendência que foi intensificada após o impeachment de Dilma e, mais significativamente, institucionalizada

com a aprovação da EC (emenda constitucional) 95. Ulhôa e Almeida Filho (2018) demonstram que o principal objetivo da EC 95 era consolidar o regime fiscal anterior por meio da geração obrigatória de um excedente de contas primárias (balança de pagamentos).

Vários pesquisadores alertaram para os efeitos negativos da fixação de limites nos gastos primários em políticas públicas, principalmente políticas sociais. Além disso, a Síntese de indicadores sociais do IBGE (2017) mostra que a queda nos gastos com saúde e educação foi de 3,1% em 2017, após Outra medida importante que indica como a política social é impactada por esse tipo de ajuste fiscal é o retorno dos indicadores de crescimento da pobreza que, segundo relatório que analisou dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV) “, entre 2014 e 2017, o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza no Brasil cresceu 33%, o que significa 6,3 milhões de novas pessoas pobres no país - o equivalente a quase o dobro da população do Uruguai”⁹.

Diante desse cenário de crise, de cortes nos gastos com políticas públicas e seus efeitos que começam a surgir e estão sendo esclarecidos pelos indicadores de pobreza citados acima, o foco do artigo, a CSS certamente não estará isenta de cortes. Há pouca informação direta e detalhada sobre a CID ou a CSS. As consequências mais significativas até o momento foram publicadas em relatórios de 2010 e 2016 por meio de uma parceria entre o ABC e o IPEA que avalia o desempenho da CID brasileira.

Silva e Almeida Filho (2019) analisaram esses dois relatórios e demonstraram que, em valores monetários, os gastos da CID praticamente dobraram entre 2005 e 2009, um aumento de R \$ 384,2 milhões para mais de R \$ 724 milhões em valores nominais. Segundo esses mesmos autores, quando divididos em subitens, os gastos com assistência humanitária e cooperação técnica aumentaram de 7,53% do total em 2005 para 25,51% em 2009, um aumento de seis vezes. No entanto, o relatório de 2016 aponta que esse crescimento perde força entre 2011 e 2013, com um aumento de R \$ 985 milhões em 2011 para aproximadamente R \$ 1 bilhão em 2012 e depois uma redução para R

9 Artigo disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/09/13/mais-de-6-milhoes-cairam-abaixo-da-linha-de-pobreza-desde-2014-aponta-fgv.htm>

\$ 857 milhões em 2013.

O Relatório IPEA / ABC de 2016 explica que foi criado um Fundo Fiduciário de Cooperação Sul-Sul. A contribuição financeira do governo brasileiro para este fundo foi de R\$ 11,8 milhões entre 2011 e 2013. Esse investimento foi utilizado para financiar 14 projetos com o objetivo de compartilhar tecnologia, conhecimento e recursos nas áreas de agricultura, governança e desenvolvimento social.

Há um claro compromisso e esforço por parte do governo brasileiro ao longo da última década para operacionalizar políticas sociais bem-sucedidas e oferecer programas e projetos brasileiros como exemplos para outros países em condições semelhantes. A integração com as Nações Unidas foi aprofundada através de vários centros de excelência e projetos bi e trilaterais da CSS. Conforme observado na seção anterior, o primeiro centro de excelência em pesquisa criado pela ONU (por meio do PNUD) junto com o governo brasileiro foi o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), que tem como um de seus objetivos ser um fórum global para o diálogo Sul-Sul.

Desde 2015, o IPC-IG hospeda a plataforma socialprotection.org que se concentra na disseminação de conhecimento na área de proteção social e aprendizado Sul-Sul. Este trabalho tem como hipótese geral que a diminuição dos gastos públicos em políticas sociais comprometerá o desempenho da CSS e usará a plataforma socialprotection.org como um estudo de caso para explorar seus principais agentes (stakeholders) e os impactos na participação brasileira na rede de outros países do sul. A próxima seção explorará a metodologia usada neste estudo, elaborará um mapeamento histórico (que inclui uma análise da plataforma e entrevistas com agentes externos e colaboradores atuais) e examinará a rede atual de partes interessadas.

Análise de Redes Sociais: A Plataforma socialprotection.org

O objetivo da primeira seção foi mostrar os esforços do governo brasileiro para criar parcerias com organizações internacionais para disseminar a CID e a CSS. Nesse sentido, esta seção explorará a criação do primeiro centro de excelência em pesquisa em 2004, o Centro Internacional

de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), com foco na plataforma socialprotection.org, como mencionado anteriormente.

O IPC-IG é um centro construído pela parceria entre governo brasileiro e as Nações Unidas. Foram construídas várias conexões com agentes internacionais relevantes, com foco na pesquisa e disseminação do conhecimento em diferentes áreas do desenvolvimento. Em 2015, o IPC-IG lançou a plataforma socialprotection.org com foco na disseminação do conhecimento sobre proteção social em todo o mundo. Usando a plataforma, pretendemos analisar como o governo brasileiro estava (e se ainda está) envolvido e se a crise atual afetou a participação do governo no socialprotection.org. Procurando descobrir esses efeitos, o artigo utilizará uma análise de rede social e dividiu esta sessão em: análise histórica de rede e resultados do NetMap.

Análise de Rede Histórica

Segundo o site socialprotection.org e dois de seus próprios relatórios anuais recentes (2016 e 2017), a plataforma foi estabelecida por meio de um acordo oficial entre o IPC-IG e o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália (DFAT), assinado em janeiro de 2014. Esse acordo criou um protótipo lançado oficialmente em 12 de setembro de 2015, que é o Dia das Nações Unidas para a cooperação sul-sul. A missão da plataforma é ser um ponto focal on-line para o repositório de conhecimento e compartilhamento de proteção social no sul. Instituições e indivíduos interessados nesta área podem se cadastrar gratuitamente on-line (Social Protection.org 2016, 2017).

Para a própria plataforma, proteção social é um conceito que engloba uma série de políticas e programas projetados para fornecer suporte individual ou familiar onde existe vulnerabilidade social. A proteção social assim definida busca a inclusão e construção de capital humano e social, aumentando a renda, o consumo e assegurando o acesso aos direitos humanos básicos, além de estimular a produção por meio do desenvolvimento de capacidade e da garantia de direitos e oportunidades. (Social Protection.org 2016).

Depois de registrados na plataforma, os membros podem se beneficiar de 4 ferramentas principais da plataforma: a) Descobrir: onde as publicações são reunidas e compartilhadas por / com membros; b) Conectar: a plataforma possui várias comunidades online subdivididas em vários tópicos relacionados à proteção social; c) Aprenda: campus virtual onde é possível procurar cursos de proteção social oferecidos pelos membros da plataforma e, finalmente, d) Compartilhar: onde os membros podem adicionar uma publicação, um

programa, uma instituição, uma comunidade on-line, eventos etc.

É observado um aumento constante e significativo no número de membros e instituições registrados desde o início da plataforma. Juntamente com o DFAT australiano e algumas outras instituições, a Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oferece apoio financeiro constante à plataforma desde dezembro de 2015. Além de entender essas fontes de financiamento, é necessário investigar os antecedentes que influenciaram a criação da plataforma, que remonta à própria criação do IPC-IG e ao trabalho realizado pelo centro de pesquisa desde 2004.

A entrevista com os coordenadores seniores do IPC-IG revelou que a concepção da criação deste centro é anterior ao governo Lula, uma vez que o pressuposto inicial era replicar o trabalho realizado pelo IPEA em estudos de pobreza e crescimento pró-pobre¹⁰. O IPC-IG foi entendido como uma parceria entre o governo brasileiro e o PNUD para fornecer escopo internacional para essa pesquisa e não servir como um instrumento para promover a CSS.

O primeiro acordo de implementação do IPC-IG foi assinado pelo governo Lula em 2004. Esse acordo definia que o Centro seria parte integrante da estrutura do PNUD, observando uma estrutura institucional formal, porém fraca, construída ao longo dos anos até 2009, quando o segundo e definitivo acordo foi alcançado. Desde 2004, o governo brasileiro colabora hospedando o IPC-IG em um dos andares do prédio do IPEA, com o coordenador do IPEA instalado no Centro (na época representado por seu presidente, Marcelo Medeiros) e com técnicos compartilhados do IPEA constituindo a equipe de pesquisadores e coordenadores. Segundo os entrevistados, na época, era muito próximo do que o IPEA é hoje, com um forte foco na área de estudos quantitativos de redução da pobreza. Assim, mesmo com o acordo formal e a ciência profissional da ABC, não era esperado que o IPC-IG se tornasse um importante centro de pesquisa na área de aprendizagem no sul.

A mudança dos interesses do Centro, de um perfil acadêmico para um que pudesse trabalhar em parceria direta com gerentes internacionais, começou entre 2005 e 2006 e ocorreu por meio de dois processos distintos:

1) Uma pesquisa realizada pelo IPEA por Soares et. al. (2007) que exploraram e compararam os impactos do Programa Bolsa Família na desigualdade e pobreza no Brasil com os resultados de programas locais no Chile e no México. Esta pesquisa foi baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 e também foi publicada como documento de trabalho pelo IPC-IG em inglês (Soares, Riba & Osório 2007).

¹⁰ Entre esses estudos, destacam-se como importantes: Barros et. al. (2000; 2007). Ricardo Paes de Barros foi diretor do Conselho de Estudos Sociais do IPEA entre 1999 e 2002.

Esta publicação foi amplamente divulgada na comunidade acadêmica internacional por meio da Development Policy Review, a revista do Overseas Development Institute (ODI)¹¹. A pesquisadora Rachel Slater entrou em contato com este trabalho e, posteriormente, recomendaria que o IPC-IG abrisse uma plataforma para disseminar conhecimentos sobre proteção social para os países em desenvolvimento;

2) Entre 2005 e 2006, pesquisadores (incluindo Stephen Kidd) do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) e sua contraparte no Brasil realizaram duas reuniões: a) uma com o IPC-IG para realizar pesquisas e simulações de transferência de renda programas em países africanos e; b) um segundo em que o DFID buscou alguém que se articulasse no governo brasileiro para iniciar a cooperação com os países africanos na área de proteção social.

Segundo os entrevistados, as relações entre colegas nos países africanos e os pesquisadores do IPC-IG foram fortalecidas após essas reuniões, pois os brasileiros receberam e aceitaram vários convites para apresentar suas pesquisas em seminários internacionais, especialmente na África. Em seguida, outra missão do DFID foi organizada no Brasil para organizar uma grande pesquisa de proteção social na África (no Quênia, Zâmbia e Uganda) em parceria com pesquisadores locais, a fim de melhorar o monitoramento e a transferência de conhecimento. Nesse período, foram realizadas reuniões entre o ABC e o DFID, onde o DFID sugeriu que o IPC-IG fosse o agente executor e facilitador do projeto (incluindo a tradução da documentação da experiência brasileira). No entanto, segundo o governo brasileiro, esse projeto de cooperação trilateral estava além do escopo do ABC devido à necessidade de documentação da experiência brasileira. Em vez disso, o projeto conjunto foi gerenciado diretamente pelo consultor internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Esta iniciativa foi de fundamental importância para o desenvolvimento de programas de transferência de renda na África. Este projeto gerou outros projetos de cooperação entre Brasil e África, incluindo Brasil-África I, em 2006, e a proposta de um novo projeto Brasil-África II, em 2014. O segundo projeto incluiu a proposta de criar uma plataforma para a disseminação de conhecimento sobre proteção social. Essa proposta foi realizada com a criação da plataforma socialprotection.org.

É importante ressaltar que um dos pesquisadores do DFID envolvido na negociação do projeto Brasil-África I é o atual fundador e coordenador

¹¹ Para ver mais: <https://www.odi.org/>

sênior da consultoria Development Pathways¹². Ele concedeu uma entrevista via Skype, onde lembrou algumas dimensões importantes desse período. Segundo o entrevistado, quem participou dos primeiros anos de construção do projeto indicou que na época havia considerável interesse internacional em conhecer a experiência brasileira com o programa Bolsa Família. Depois de entender melhor o sistema de proteção social brasileiro, ele acreditava ser um grande erro, argumentando que outros programas (como o nosso sistema de aposentadoria) têm muito mais efeitos de redução da pobreza e da desigualdade do que os programas de transferência de renda.

Todos os entrevistados apontaram que várias conferências foram realizadas durante esse período e que o DFID, o IPC-IG e o MDS participaram desse processo na África. No entanto, o coordenador do IPC-IG apontou que “o problema central do governo brasileiro em relação à cooperação internacional era (e é): volume insuficiente de recursos e técnicos disponíveis”. Além disso, a insistência do ex-funcionário do DFID de que, apesar da promoção do MDS, o Bolsa Família foi prejudicial a outros programas brasileiros de proteção social. Finalmente, destacou-se que, devido às condições internas (econômicas e políticas) dos próprios países africanos, não havia recursos suficientes ou interesse político para a construção de programas de proteção social em larga escala¹³.

Segundo a entrevista com os pesquisadores do IPC-IG, o projeto Brasil-África foi um momento importante para a CID brasileira. Também foi relatado que, alguns anos depois, após o primeiro governo Dilma, ocorreu uma retração do governo brasileiro da CSS, que confirmou uma ruptura com a estratégia de inserção internacional anterior, à medida que os recursos investidos na CSS foram reduzidos em relação aos anos anteriores (IPEA 2016, ABC 2016). Durante esse período, o MDS iniciou uma série de seminários internacionais anuais, com a justificativa de que não seria possível atender a todas as demandas internacionais, para que todos fossem agrupados em um único evento.

Os seminários geraram um grau de insatisfação entre os gerentes internacionais, pois se mostraram insuficientes para transmitir efetivamente o conhecimento por meio de assistência técnica. O IPC-IG recebeu novas demandas de assistência técnica de parceiros com base em países africanos, que foram posteriormente realizadas por meio de uma visita de estudo ao

¹² Disponível em: <http://www.developmentpathways.co.uk>.

¹³ Segundo artigo publicado pelo entrevistado (Kidd & Huda 2013) ao analisar os dados de Soares et. al. (2006) os programas sociais de transferência de renda do Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC) contribuíram para uma redução de 5% na pobreza, enquanto as políticas de aposentadoria reduziram a pobreza em 17%

Centro.

O IPC-IG fez grandes avanços na participação direta em projetos de proteção social durante esse período. Após 2010, a organização foi procurada por outras instituições internacionais, incluindo o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália (DFAT)¹⁴ e a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)¹⁵. No caso específico do DFAT, o IPC-IG foi solicitado a criar uma plataforma para a divulgação de conteúdo sobre proteção social¹⁶. O chamado “O Portal de proteção social” estava sendo desenvolvido como um protótipo, mas não havia acompanhamento no momento.

Uma recomendação¹⁷ para criar uma plataforma focada em proteção social e compartilhamento de conhecimento foi feita na reunião do Grupo de Desenvolvimento do G20 em 2011. Esta recomendação operacionalizaria parte integrante dos objetivos futuros do “Pilar 6” da organização (Crescimento com resiliência) e do “Pilar 9” (Compartilhamento de conhecimento). De acordo com o relatório da reunião, a construção dessa plataforma deve ser realizada por e/ou em cooperação com organizações internacionais que fazem uso de ferramentas pré-existentes. Os entrevistados apontaram que o governo brasileiro não reconhece o Grupo de Desenvolvimento do G20 como um fórum social; portanto, nenhuma instituição brasileira participa de seus grupos de trabalho focados em questões sociais.

O IPC-IG acumulou experiência com a ferramenta Portal de Proteção Social e, em 2013, o DFAT (ciente da recomendação do Grupo de Desenvolvimento do G20) fez uma proposta para reviver a plataforma por meio de novos financiamentos. O interesse do DFAT foi devido a vários fatores inter-relacionados, incluindo demandas crescentes de países onde a Austrália financiou investimentos em proteção social, um desejo de destacar o país como um importante contribuidor para a construção de pesquisas sobre proteção social globalmente, esforços para manter a credibilidade e a capacidade do país. para influenciar os debates nessa área, especialmente na região do Pacífico e, finalmente, a Austrália deveria assumir a presidência do Grupo de Desenvolvimento do G20 em 2014.

Também é importante destacar a retirada do MDS dessas atividades

14 Mais informações disponíveis em: <https://dfat.gov.au/pages/default.aspx>

15 Mais informações disponíveis em: <https://www.giz.de/en/html/index.html>.

16 Traduzido de Social Protection Gateway.

17 Relatório do Encontro do grupo de Desenvolvimento do G20 em 2011 na França: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2011028_REPORT_WG_DEVELOPMENT_vANG%5B%5D.pdf

durante esse período, uma vez que se concentrou em projetos com modelos de condicionalidade (por exemplo, o Programa Bolsa Família) para a África com o Banco Mundial e sua Comunidade de Práticas (CoP)¹⁸. Outro elemento-chave em 2013 foi a realização de uma das reuniões do Conselho de Cooperação entre Agências de Proteção Social (SPIAC-B)¹⁹, onde dois eventos se destacaram²⁰: a) O IPC-IG apresentou formalmente a proposta de criação da plataforma de proteção social juntamente com as Práticas de Pobreza do PNUD e em consulta com o Banco Mundial e a OIT e; b) o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a FAO propuseram um projeto para avaliar programas de transferência de renda em 8 países africanos, o que levou à participação do IPC-IG nas reuniões de coordenação para essas avaliações desde 2008. Também foi criada uma CoP específica para os países africanos, sugerido nesta reunião com o próprio Banco Mundial, sugerindo que o evento seja realizado na cidade brasileira de Fortaleza. O IPC-IG foi convidado a participar desta CoP, realizada em março de 2014.

A CoP de Fortaleza foi um evento importante para a plataforma socialprotection.org, pois a proposta formal para sua criação foi feita em Fortaleza. Os entrevistados indicaram que, simultaneamente, o DFID Brasil criou uma nova divisão de proteção social e segurança alimentar, a fim de realizar uma nova rodada de projetos, como os realizados pelo Brasil-África, onde o IPC-IG trataria da dimensão da proteção social. Assim, o Centro organizou uma reunião com o ABC, o MDS e representantes africanos para sistematizar essa demanda, apesar da falta de apoio das instituições brasileiras. Para não criar problemas com o ABC, o Centro de Pesquisa usa o termo Aprendizagem Sul-Sul e não Cooperação Sul-Sul, pois o ABC tem sua própria definição do que deveria ser a CSS²¹.

18 Comunidades de Prática (CoP) é uma iniciativa do Banco Mundial e do PNUD desde 2002 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento no Oriente Médio e Norte da África. É uma oportunidade para os formuladores de políticas compartilharem experiências e conhecimentos. (Johnson & Khalid 2005).

19 O SPIAC-B é uma organização interinstitucional composta por vários representantes de organizações internacionais e instituições bilaterais, com o objetivo de melhorar a coordenação global na defesa da proteção social e a coordenação de projetos de cooperação internacional nessa área. Outras informações: <https://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang-en/index.htm>.

20 Relatório do encontro de 2013 da SPIAC-B: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---nylo/documents/genericdocument/wcms_231369.pdf

21 O trabalho de Silva e Almeida Filho (2019) explora a definição de CSS e segue os princípios defendidos pela ONU (2009) em Nairóbi, que também são reconfirmados pela maioria das organizações internacionais. Assim, é difícil entender qual é a diferença de definição para o ABC.

Desde que o governo australiano assumiu a presidência do Grupo de Desenvolvimento do G20 em 2014, houve um impulso substancial ao crescimento do socialprotection.org, que agora também incluía conteúdo sobre proteção social e compartilhamento de experiências entre países de renda média e baixa. Assim, por meio da indicação de Rachel Slate (que tomou conhecimento do trabalho desenvolvido no IPC-IG), o Centro foi indicado como possível hospedeiro da plataforma, pois era essencial que fosse desenvolvido por uma instituição sediada no Sul. e isso mantinha conhecimento suficiente sobre o assunto.

A plataforma socialprotection.org foi criada em 2015. Os entrevistados destacaram o fato de que a plataforma não está diretamente conectada ao governo brasileiro. Em vez disso, a iniciativa para a construção da plataforma foi um resultado indireto da ênfase do Brasil na CSS, incluindo a criação do IPC-IG, que se tornou o host da plataforma. A Tabela 1 sistematiza o mapeamento histórico dos principais processos, incluindo o apoio indireto, mas importante, proveniente da CID e da CSS praticada pelo governo brasileiro ao longo do período analisado.

Apesar de a plataforma ser totalmente globalizada e integrar a experiência e o conhecimento de membros e instituições de todo o mundo, a importância indireta do governo brasileiro na plataforma é clara quando se considera a história de sua criação. A próxima seção revisará as principais instituições que atualmente usam o socialprotection.org e analisará a participação do governo brasileiro, mapeando seu envolvimento usando o NetMap.

Table 1. Mapeamento Histórico da Criação da Plataforma socialprotection.org

Período	Processo	Instituições Participantes
2005-2006	Publicação do trabalho de Soares et. al. (2007) sobre os impactos comparativos do Programa Bolsa Família na desigualdade e pobreza no Brasil com programas similares no Chile e no México	IPEA e IPC-IG
2005-2006	Crescimento do interesse do DFID em conduzir estudos e programas de proteção social na África	IPC-IG, DFID – Instituições Brasileiras
2006	Projeto Brasil-África I	IPC-IG, DFID, MDS, entre outras
2006-2010	Seminários e várias reuniões relacionadas ao Projeto Brasil-África	IPC-IG, DFID, MDS, entre outras

2010	Criação do protótipo do Portal de Segurança Social	DFAT e IPC-IG
2011	Demanda do Grupo de Desenvolvimento do G20 pela criação de uma plataforma para o compartilhamento de conteúdo sobre proteção social, com o objetivo de trocar experiências entre países de renda média e baixa.	diversas
2013	Reunião do SPIAC-B, onde o IPC-IG apresentou a plataforma socialprotection.org e o UNICEF e a FAO propuseram um projeto para avaliar os programas de transferência de renda em 8 países africanos e uma CoP específica para a África em Fortaleza	
2014	CoP em Fortaleza	diversas
2014	DFID Brasil propõe uma nova rodada de projetos Brasil-África II por meio de sua divisão de proteção social e segurança alimentar	DFID-BR; IPC-IG; MDS, ABC, entre outras
2014	O governo australiano assume a Presidência do Grupo de Desenvolvimento do G20, que nomeou o IPC-IG como desenvolvedor e host de uma plataforma on-line de proteção social	diversas (sem instituições Brasileiras)
2015	Criação da plataforma socialprotection.orgm	IPC-IG; DFAT; GIZ, entre outras

Fonte: Pesquisa de campo

NetMap: Resultados

Um estudo de caso pode ser entendido como uma metodologia em que a escolha de um objeto de estudo é definida pelo interesse em casos individuais (Silva 2015). Assim, é possível entender e aplicar essa abordagem à análise de redes, pois seus principais objetivos são também compreender as várias relações existentes entre os agentes que compõem uma comunidade.

A pesquisa baseada no uso de estudos de caso foi popularizada na década de 1970 e cresceu continuamente ao longo das últimas décadas. Muitos autores aplicaram essa metodologia para estudar redes em uma ampla diversidade de contextos. A representação de uma rede pode ser feita de várias maneiras. Uma maneira importante de descrever e estudar uma rede é uma análise dos links que conectam os agentes pertencentes a uma determinada comunidade. Os agentes participantes podem ser definidos como os nós da rede que se conectam a outros agentes por meio dos links ou linhas que conectam os diferentes pontos.

Essa conexão pode ser direcional (onde o nó “A” se conecta ao nó “B”, mas o nó “B” não se relaciona diretamente ao nó “A”) ou bidirecional (onde o nó

“A” se conecta ao nó “B” e vice-versa). Exemplos de redes bidirecionais podem ser encontrados nas relações familiares, onde todos os agentes se relacionam entre si e, no caso dos direcionados, nas relações entre empregadores e trabalhadores, conforme ilustrado na Figura 1 (Silva 2015).

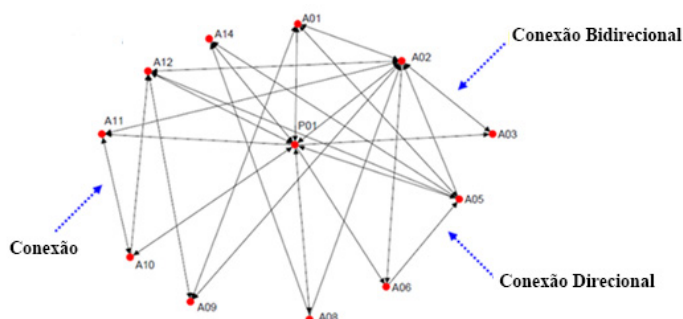
Entre as várias metodologias de redes sociais, destacamos o NetMap desenvolvido por Eva Schiffer, que consiste na elaboração de mapas com todos os agentes pertencentes a um determinado grupo, seus relacionamentos, hierarquia e objetivos. A aplicação do método é realizada, segundo Schiffer (2007) e Schiffer e Waale (2008), de uma perspectiva egocêntrica (a entrevista é realizada de acordo com as percepções de um agente ou grupo de agentes) e os agentes podem ser classificados de acordo com os setores existentes da economia e, em seguida, as redes podem ser subdivididas de acordo com os tipos de relacionamentos existentes, distinguindo-se pelo uso de cores diferentes no design do mapa. As entrevistas são baseadas em um conjunto de perguntas semiestruturadas, como: a) “Quem está envolvido?”: A intenção é observar todos os agentes envolvidos em uma determinada comunidade; b) “Como os envolvidos se relacionam?”: essa questão é fundamental para a identificação dos tipos de relacionamentos existentes entre os agentes envolvidos; c) “Qual é o grau de influência de cada agente?”: demonstra o grau de influência de cada agente pertencente à rede; d) “Quais são os objetivos de cada agente?”: os diferentes objetivos que cada ator procura alcançar dentro da rede.

Essas informações são essenciais para a compreensão do design da rede e, além disso, são essenciais para uma apreciação da dinâmica intrínseca dos relacionamentos existentes, seus apoios, conflitos, personagens que se destacam, etc. e, após as entrevistas, o mapa é consolidado e depois convertido em uma matriz binária.

O segundo passo na (re) construção de redes é a inclusão de indicadores nos quais o mapa deve ser transformado em matrizes quadradas com os agentes dispostos em linhas e colunas e seus relacionamentos dispostos nas interseções entre eles. Após a construção das matrizes (é recomendável que elas sejam inseridas no formato Excel, pois esse é o modelo mais compatível para conversões posteriores em outros softwares), é possível ver a rede e calcular os indicadores que foram desenvolvidos a partir do software Pajek²².

22 Software disponível em: <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/>

Figura 1. Elementos básicos de uma rede de interação



Fonte: Alejandro e Norman (2005)

De acordo com Nooy et. al. (2005), os indicadores de rede podem ser subdivididos em três categorias: coesão, intermediação e indicadores de posição. No primeiro critério, o objetivo é investigar a coesão entre os agentes, ou seja, com quem os agentes se relacionam, com foco em comportamentos que expressam um “nós” e o grau desses relacionamentos presentes. Em seguida, os indicadores de intermediação medem a capacidade dos agentes de transportar informações, serviços ou mercadorias, deixando claro que alguns indivíduos ocupam posições centrais ou estratégicas na rede. Por fim, os indicadores de posição analisam a assimetria entre os agentes, deixando claro (através do volume de relações recebidas ou enviadas) os agentes que colaboram decisivamente para formar coesão e pontes com os outros.

De acordo com este modelo, são utilizados os seguintes indicadores de coesão: a) Centralidade²³ total do grau: calculada através da distribuição de graus, que demonstra o número de agentes com os quais um ator está conectado (seu grau), de acordo com o peso de relacionamentos²⁴. Essa medida deixa claro quem são os agentes centrais (os mais conectados) na rede; e b) Centralidade de proximidade: a centralidade de proximidade de um vértice é baseada na distância total entre o vértice e todos os outros. Distâncias maiores produzem pontuações menores de centralidade de proximidade. Quanto mais próximo um vértice estiver de todos os outros vértices, maior será sua centralidade entre o e i.

²³ Para o cálculo dos indicadores de coesão, de acordo com Nooy et. al. (2005), a rede deve ser simétrica, ou seja, a direção dos relacionamentos (bidirecional ou unidirecional) não é computada.

²⁴ Quando dois agentes têm mais de um tipo de ligação, ele é ponderado como número 2, enquanto os outros são padronizados e ponderados como 1.

O grau de intermediação (indicador de intermediação) mede os nós que são “agentes de ponte”, isto é, aqueles que obtêm a capacidade de intermediar relacionamentos entre outros nós. Esse indicador, que também varia entre 0 e 1, mede a capacidade que os relacionamentos formados têm para criar trajetórias entre eles e alavancar o desenvolvimento da rede.

Por fim, um método específico de medir a popularidade dos agentes da rede é calculado para determinar a posição (indicador) que exibe a centralidade do grau de entrada (indegree) de cada nó, ou seja, o número de relacionamentos em que cada ator recebe exclusivamente, demonstrando o mais popular dentro da rede.

Todos os indicadores foram utilizados na proteção social. No entanto, antes da análise dos resultados do NetMap, antes da análise dos resultados do NetMap, é importante observar que (conforme a figura 2), a plataforma socialprotection.org tinha mais de 3.400 membros e 800 instituições registradas na plataforma em junho de 2018. A plataforma organizou 69 webinars, possui mais de 100 postagens em seu blog e mais de 3.700 publicações compartilhadas em todo o mundo. Além disso, a plataforma hospeda 40 comunidades online na área de proteção social e mantém milhares de seguidores em suas redes sociais.







A Figura 3 identifica fontes de financiamento. Os principais parceiros da plataforma desde o início foram o DFAT, GIZ, DFID, UNICEF e a iniciativa interinstitucional TRANSFORM e, mais recentemente, a FAO. O volume de recursos investidos cresce a cada ano, com exceção de uma ligeira queda em 2017. O crescimento foi retomado e mantido desde então, demonstrando a satisfação das instituições colaboradoras com a plataforma e os serviços prestados na área de cooperação internacional. É importante enfatizar que uma parte desses recursos foi destinada como auxílio enquanto o restante é investido em projetos que a plataforma executará por meio de cursos e / ou outras atividades.

Figura 2. Principais Resultados da Plataforma até 2018



Fonte: socialprotection.org. apresentação da GIZ, 2018.

Figura 3. Recursos financeiros recebidos pela plataforma socialprotection.org

Financial resources									
Partner	Total (USD)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	901,402	156,378	156,378	156,378	216,134	216,134			
	265,351			115,021	31,847	118,483	*	*	*
	50,000		25,000	25,000					
	46,000		23,000	23,000		*			
	103,056				31,528	71,528	*		
	30,000					30,000			
	1,324,281	156,378	204,378	319,399	279,509	436,145			

DFAT and GIZ have been the main supporters of the platform's maintenance and development. They have also contributed through knowledge management projects. Other activities have been supported by UNICEF, DFID, FAO and the EU-SPS/OECD.

Fonte: socialprotection.org. apresentação da GIZ, 2018.

Foi realizada uma entrevista com o coordenador da plataforma socialprotection.org para iniciar a análise do NetMap. As quatro principais questões temáticas relacionadas à construção do mapa (conforme descrito na metodologia acima) incluídas nesta entrevista focaram na identificação das principais instituições envolvidas, os tipos de relacionamento entre eles, a

intensidade desses relacionamentos e os objetivos de cada um.

Com base nesta entrevista, foram mapeados 22 agentes distintos, cada um com um tipo de relacionamento específico e diferente dentro da plataforma (o Anexo I contém uma lista das instituições e suas siglas). Esses agentes foram classificados como Organizações Internacionais, Instituições Governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs), Projetos e Plataformas Online ou Consultorias. Os seguintes tipos de relacionamentos foram identificados:

- a) Institucional: agentes que fornecem suporte institucional para a plataforma operar
- b) Financeiro: agentes que contribuem financeiramente para os custos relacionados à criação, implementação e manutenção da plataforma
- c) Aprendizado: agentes que realizaram seminários on-line, cursos ou criaram comunidades on-line usando os serviços do socialprotection.org em mais de uma ocasião
- d) Uso: agentes que usam a plataforma como repositório de conteúdo de proteção social

É comum que os agentes mantenham mais de um tipo de relacionamento com o socialprotection.org. Relacionamentos duplos, triplos e até quádruplos²⁵ foram identificados durante esta pesquisa. Os mais comuns foram:

- a) Relacionamento Duplo: Aprendizado e Uso
- b) Relações Triplas: Institucional, Aprendizado e Uso ou Financeiro, Aprendizado e Uso.
- c) Relacionamento Quádruplo: Institucional, Financeiro, Aprendizado e Uso.

A Figura 4 exibe a rede de agentes que atualmente pertencem à plataforma e identifica as instituições mais ativas na plataforma. Organizações internacionais (11 agentes) são claramente as mais importantes. A grande maioria dessas organizações internacionais possui pelo menos um duplo relacionamento com a plataforma. É necessário reconhecer a dificuldade de conhecer e entender todos os relacionamentos existentes entre essas instituições, porque os agentes atuam em parcerias, projetos e redes além

²⁵ Estes relacionamentos têm peso 2 na rede.

da plataforma. Apesar dessa limitação inerente, vale destacar a intensidade das relações mantidas pelo IPC-IG, que abriga a plataforma e (apesar de ser um organismo internacional) é resultado de uma colaboração com o governo brasileiro. Organizações interagências como SPIAC-B e TRANSFORM também se destacam.

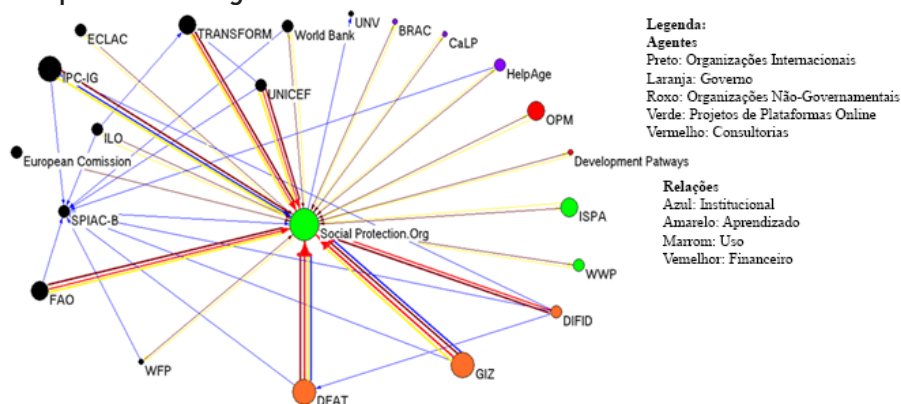
As instituições do governo alemão (GIZ), do governo inglês (DFID) e do governo australiano (DFAT) foram as únicas a ter conexões quádruplas, ou seja, a alcançar todos os tipos de relações existentes. Esforços específicos foram feitos para atrair ONGs, consultorias e outras plataformas on-line que, apesar de se concentrarem nas relações de ‘Uso’ e ‘Aprendizado’, obtêm (de acordo com o coordenador da plataforma) oportunidades significativas para aprimorar sua participação a curto e médio prazo.

Uma análise inicial da Figura 4 também mostra o baixo nível de participação e interesse do governo brasileiro na plataforma. O mapa exhibe participação exclusivamente indireta, porque o governo brasileiro é apenas parte do acordo para criar a plataforma IPC-IG e auxiliar na migração de conteúdo desenvolvido por meio da plataforma online WWP²⁶ (World Without Poverty) para socialprotection.org, após seu encerramento em dezembro de 2017. Através da observação das instituições cadastradas no site da plataforma, é possível encontrar instituições brasileiras como o MDS, no entanto, não há registro de cursos registrados e o número de publicações compartilhadas é muito menor que o outro instituições incluídas no mapa.

Segundo o coordenador da plataforma, a plataforma é global e evita explicitamente focar seu trabalho em governos ou instituições específicas; todos os agentes são incentivados a participar ativamente das atividades da plataforma. “O uso da plataforma, embora descrito como aprendizado Sul-Sul, na prática tem um efeito triangular nos países, pois na maioria dos casos são as organizações internacionais que usam a plataforma como fonte de inspiração para novos projetos” (Entrevista com o coordenador do socialprotection.org).

²⁶ A iniciativa WWP foi realizada por meio de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o IPEA, o IPC-IG e o Banco Mundial. O objetivo foi sintetizar o conhecimento sobre as políticas sociais brasileiras e promover o intercâmbio de informações relacionadas nacional e internacionalmente.

Figura 4. NetMap das principais instituições participantes da plataforma socialprotection.org

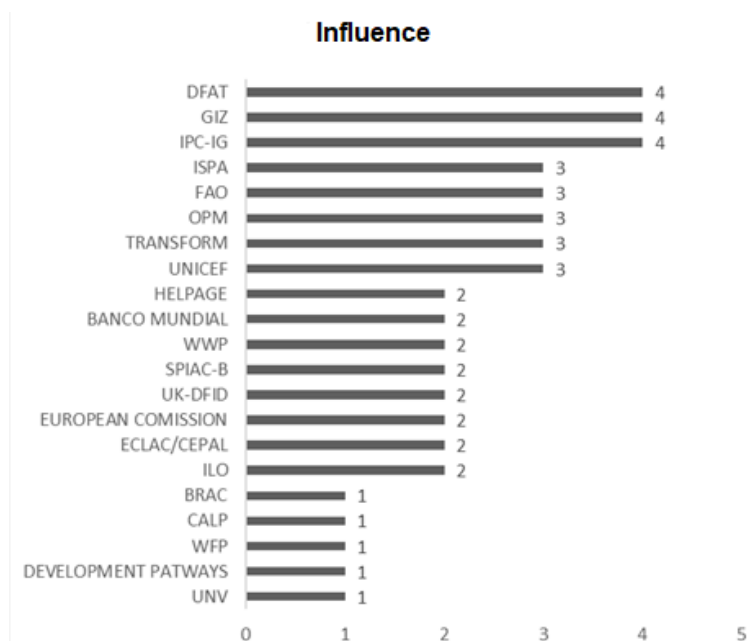


Fonte: Pesquisa de Campo

Outro fator relevante que pode ser observado na Figura 4 é o tamanho dos nós de cada agente, representando o grau de influência. Conforme destacado na metodologia, esse ranking varia de 0 a 5 e, de acordo com o Gráfico 1, os agentes mais influentes são precisamente aqueles que fornecem apoio institucional e financeiro, incluindo o IPC-IG, DFID, DFAT e GIZ. Por outro lado, UNV, WFP e consultorias como Development Pathways, BRAC e CaLP mantêm uma forte influência e um alto nível de participação, indicando que há espaço para aumentar suas contribuições.

Os objetivos dos atores seguem as definições articuladas nas tipologias dos relacionamentos. A maioria deles visa usar a plataforma para compartilhar publicações e programas ('Uso') e 'Aprendizado', realizando e participando de seminários on-line, cursos e comunidades online. Apenas GIZ, DFAT e DFID se destacam por terem vários objetivos; "Institucional" e "Uso". É importante mencionar que não foram detectados conflitos nesta rede, o que indica que há mais espaço para adicionar novos membros e aumentar o compartilhamento de informações.

Gráfico 1. Classificação de influência dos agentes de rede da plataforma socialprotection.org



Fonte: Pesquisa de Campo.

Observando os indicadores de coesão, o grau de centralidade da rede demonstra que, em média, cada agente obtém perto de 3,18 conexões e, como esperado, o socialprotection.org possui o número mais alto (com 21 conexões). Entre os atores com o menor número de conexões estavam a UNV e a Comissão Europeia. O SPIAC-B se destaca com 11 conexões e um valor de 0,68 para o grau de centralidade, o que é esperado, uma vez que é um órgão internacional entre agências que mantém várias conexões simultâneas entre diferentes instituições. Os demais agentes estão dentro da média para o número de relacionamentos e obtêm valores para um grau de centralidade entre 0,50 e 0,60, principalmente devido à dificuldade em obter informações sobre relacionamentos existentes entre organizações internacionais, uma vez que coordenam e participam de inúmeros projetos e mantêm uma ampla diversidade de parcerias bilaterais e multilaterais.

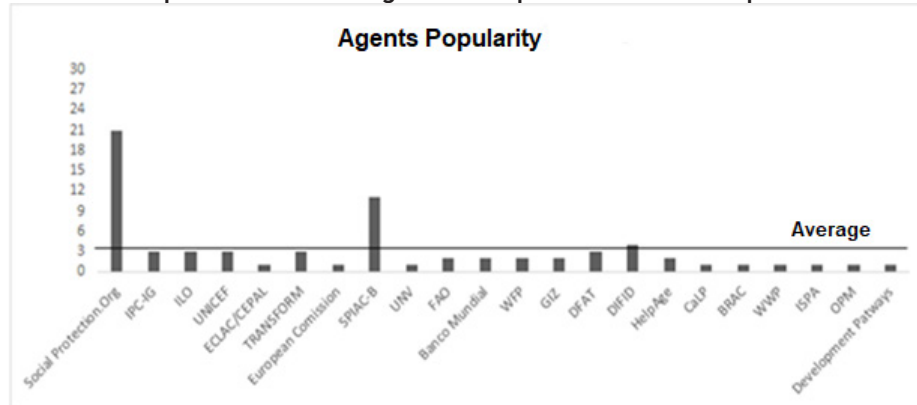
Os valores de centralidade de proximidade medem a “proximidade” dos agentes da rede. Atores como SPIAC-B (0,67), IPC-IG, FAO, GIZ, DFID e DFAT entre 0,53 e 0,60 se destacam por possuírem altos valores de centralidade. Isso indica que todos eles têm a capacidade de se relacionar

com os outros e que não há atores isolados na rede. Analisando o grau de intermediação, nota-se que a capacidade de intermediar relações é de 0,88 e, sendo 1 o valor máximo, a capacidade desses agentes para intermediar relações é muito alta.

Por fim, ao considerar a popularidade dos agentes, conforme ilustrado no Gráfico 2, fica claro que, após remover a plataforma em si e o SPIAC-B, todos os outros agentes estão dentro da média (3,18 conexões), o que mostra, por um lado, abertura a novas conexões entre esses agentes (principalmente porque eles já participam de uma plataforma on-line para o compartilhamento de informações) e, por outro, a incapacidade de identificar todos os relacionamentos envolvidos pelas diversas agências internacionais, devido à sua extensão.

Desde a criação da plataforma, o ranking de influência e os indicadores de coesão, intermediação e posição, fica clara uma conclusão: a participação dos órgãos governamentais brasileiros na rede levou a conexões com os atores mais influentes por meio do IPC-IG e WWP e apenas indiretamente ao próprio governo. Assim, o governo federal brasileiro e as agências vinculadas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), como o ABC, perderam a oportunidade de se conectar a agentes da plataforma focados em proteção social e aprendizado Sul-Sul inseridos internacionalmente.

Gráfico 2. Popularidade dos agentes da plataforma socialprotection.org



Fonte: Pesquisa de campo.

Consequentemente, qualquer redução ou crise na CSS brasileira não afetará diretamente a plataforma, uma vez que existem poucas conexões diretas existentes. Assim, a hipótese de que a diminuição dos gastos públicos

em políticas sociais comprometa a CSS usando a plataforma socialprotection.org como proxy representativo não está totalmente confirmada pois desde antes da crise que começou logo após 2016, o governo brasileiro não tinha uma forte participação na plataforma. Independentemente da plataforma, a crise da CSS brasileira já mostra fortes sinais de ter iniciado em 2011 e, de acordo com as evidências reunidas, a atual crise apenas aprofundará o que já era uma tendência.

A dificuldade de solidificar os vínculos entre os agentes da plataforma, incluindo o foco excessivo em programas específicos de proteção social no Brasil, como o Bolsa Família, torna o conhecimento na área menos difundido e dificulta a comunicação e a troca de experiências, exatamente o oposto do preconizado pelo Objetivos da CID e da CSS que devem ser incluídos nos planos futuros do governo.

Considerações Finais

A política externa brasileira tem historicamente assumido a forma de inserção baseada em ações comerciais e pacíficas. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o sistema internacional tornou-se mais multilateral e, com o apoio das Nações Unidas, CID e CSS, particularmente na América do Sul, destaca-se como mecanismos para compartilhar experiências, projetos e conhecimentos entre países emergentes, particularmente entre países de renda média e baixa.

Os esforços realizados entre 2005 e 2009 para promover a CID e a CSS, aumentando em seis vezes o volume de recursos aplicados nessa área, foram essenciais para a implementação de uma série de acordos, centros de pesquisa e projetos nos países da América Latina, África e Caribe. A importância das parcerias com as Nações Unidas, tanto o PNUD quanto a FAO após 2004 foram de especial importância. O primeiro centro de excelência em pesquisa, o IPC-IG, foi fundado em 2004 e desde então oferece um fórum global para o diálogo Sul-Sul sobre políticas de desenvolvimento inovadoras, buscando produzir e disseminar projetos, políticas e trocas de melhores práticas.

Entre as várias atividades realizadas pelo Centro, a criação da plataforma social protection.org surgiu como uma recomendação específica do Grupo de Desenvolvimento do G20. Desde o seu lançamento em 2015, essa plataforma é um repositório de recursos de aprendizado em proteção social, com um interesse específico no aprendizado Sul-Sul. A execução desta pesquisa incluiu entrevistas com coordenadores seniores do IPC-IG, o coordenador da plataforma e o atual fundador da empresa de consultoria

Development Pathways (ex-funcionário do DIFID).

De acordo com a análise histórica da rede, a colaboração do governo brasileiro desde o lançamento do Centro é clara. No entanto, sua intenção inicial não era ser um órgão voltado para a construção de ferramentas de aprendizado Sul-Sul. Essa mudança ocorreu gradualmente e resultou da falta de capacidade técnica e recursos do próprio governo brasileiro para atender à demanda internacional e seu foco excessivo no programa Bolsa Família. Os passos graduais para a crise que eram evidentes em 2016 começaram em 2011, quando começou a desaceleração relativa do volume de recursos dedicados a CID e a CSS.

A plataforma socialprotection.org, hospedada pelo IPC-IG, provou sua utilidade global e aumentou continuamente o número de membros, instituições e comunidades online ao longo dos anos. As instituições e organizações internacionais mais importantes que são os principais colaboradores são instituições governamentais, principalmente da Alemanha, Austrália e Inglaterra. A participação do governo brasileiro sempre foi indireta e marginal, demonstrando que sempre perdeu a oportunidade de participar ativamente de uma plataforma on-line internacional. Esta é uma situação que provavelmente piorará nos próximos anos. É importante ressaltar que essa conectividade indireta e marginal significa que qualquer aprofundamento da crise na CID e na CSS brasileira não comprometerá o trabalho contínuo da plataforma.

Claramente, a atual crise na CID e na CSS não começou em 2016. A CID e a CSS, como políticas e estratégias de cooperação internacional, estavam perdendo prioridade e foco desde 2011. O cenário atual apresenta claramente uma receita para o aprofundamento dessa crise em curso (devido aos cortes institucionalizados com a emenda constitucional (CE) 95 e o plano explicitamente neoliberal do governo conhecido como “Uma ponte para o futuro”). Apesar dessas dificuldades imediatas e de curto prazo, espera-se que os governos futuros modifiquem essa posição e retornem às alianças que foram consolidadas ao longo de décadas, particularmente aquelas com as Nações Unidas e seus diversos departamentos e agências.

REFERÊNCIAS

- Alejandro, Velásquez Alzvaréz; Norman, Aguillar Gallegos. 2005. *Manual introdutório à análise de redes sociais: Medidas de centralidade*, pp. 1-16.
- Amorim, Celso. 2007. “A diplomacia multilateral do Brasil: Um tributo a Rui

- Barbosa.” In: *Palestra do Ministro das Relações Exteriores na II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – O Brasil e o Mundo que vem aí*. Fundação Alexandre de Gusmão, Rio de Janeiro, Palácio Itamaraty, pp. 3-24.
- Barros, Ricardo Paes de; Henriques, Ricardo; Mendonça, Rosane. 2000. “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”. In: Ricardo Henriques (Org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 1 ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, p. 1-47.
- Barros, Ricardo Paes de; Carvalho, Mirela de; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane. 2007. “A queda recente da desigualdade de renda no Brasil”. In: Barros, R. P., Foguel, N., Ulysses, G. (org) *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente (parte1)*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 107-127.
- Blatter, Joachim; Haverland, Markus. 2012. “Designing Case Studies: Exploratory Approach in Small-N Studies”. In: *Research Methods Series. ECPR*. 2012.
- Chediek, Jorge. 2017. “O papel do Brasil na cooperação sul-sul: Um estudo analítico e histórico”. In: Almino, João; Lima, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs). *30 Anos da ABC: Visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, pp. 41-74.
- Fraundorfer, Markus. 2012. “Fome Zero para o Mundo – A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero”. In: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n. 4, pp. 97-122.
- Guimaraes, Samuel Pinheiro. 2013. *O imperialismo, o sistema internacional e o Brasil: Reflexões sobre a política internacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 144p.
- Hirst, M. 2012. “Aspectos Conceituais e Práticos da Atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os Casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau”. In: *Texto para Discussão nº 1687. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Rio de Janeiro, Janeiro de 2012.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2017. “Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira”. Brasília: *Estudos e Pesquisas*, nº 38.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília, 78 p.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2016. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013*. Brasília, 184 p.

- Johnson, Erik C.; Khalid, Ramla. 2005. “Communities of Practice for Development in the Middle East and North Africa”. In: *KM4D Journal* 1(1), pp. 96-110.
- Leite, Iara Costa; Suyama, Bianca; Waisbich, Laura Trajber. 2013. “Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização”. In: *Policy Brief*. Articulação Sul, CEBRAP, Institute of Development Studies, pp. 1-6.
- Leite, Iara Costa; Suyama, Bianca; Waisbich, Laura Trajber; Pomeroy, Melissa; Constantine, Jennifer; Navas-Alemán, Lizbeth; Shankland, Alex; Younis, Musab. (2014). *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*. Institute of Development Studies. 103 p.
- Kidd, Stephen; Huda, Karishma. (2013). “BOLSA unFAMILIAR”. In: *PATHWAYS' PERSPECTIVES on social policy in international development*. Issue number 09, United Kingdom, pp. 1-11.
- Milani, Carlos R. 2012. “Aprendendo com a história: Críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul.” In: *Caderno CRH*, vol. 25, núm. 65. Universidade Federal da Bahia, Salvador, pp. 211-231.
- Nooy, Wounter; Mrvar, Andrej; Batagelj, Vladimir. 2005. “Exploratory Social Networks with Pajek”. In: *Structural Analysis in the Social Sciences*. Cambridge Press, 200 p.
- Osório, Rafael. 2015. “Desigualdade e Pobreza”. In: Calixtre, André; Vaz, Fábio. *PNAD 2014 – Breves Análises*. Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, nº 22, p. 3-7.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2012. “O Brasil e os eixos periféricos: agenda e identidade nas relações internacionais”. In: *Cadernos de Estudos Culturais*, vol. 4, pp. 25-38.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2008. “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 51, v.2, pp. 136-153.
- Rossi, Pedro. 2015. “Regime Macroeconômico e o Projeto Social-Desenvolvimentista,” *Texto para Discussão* 2029. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 1-48.
- Schiffer, Eva. 2007. “Manual NetMap toolbox”. *International Food Policy Research Institute*. 2007, pp. 1-30.
- Schiffer, Eva; Waale, David. 2008. “Tracing power and influence networks:

- NetMap as a tool for research and strategic network planning". In: *IFPRI Discussion Paper* 00772.
- Silva, Patrícia Andrade de Oliveira e; Almeida Filho, Niemeyer. 2019. "Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: O Caso Brasileiro". In: *II Conferencia sobre planificación del desarrollo* "Julio H. G. Olivera", Buenos Aires, Argentina, 2019 (presentation).
- Silva, Patricia Andrade de Oliveira e. 2017. "Social Policy in Brazil (2004–2014): An overview", Policy in Focus. *Working Paper* nº 155, Brasília, pp. 1-24.
- Silva, Patricia Andrade de Oliveira e. 2015. "Capital Social e Políticas de Combate à Pobreza no Brasil: Uma Análise em Redes". Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Universidade Estadual de Campinas. Campinas..
- Soares, Fábio Veras; Soares, Serguei; Medeiros, Marcelo; Osório, Rafael Guerreiro. 2006. "Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty". In: International Poverty Centre, *Working Paper* 21, Brasília.
- Soares, Fábio Veras; Ribas, Rafael Perez; Osório, Rafael Guerreiro. 2007. "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective." In: *International Poverty Centre: IPC Evaluation Note*, number 1, Brasília, pp. 1-14.
- Soares, Serguei; Osório, Rafael Guerreiro; Soares, Fábio Veras; Medeiros, Marcelo; Zeped, Eduardo. 2007. "Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade." In: *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão* nº 1293. Brasília, pp. 1-31.
- Social Protection.org. 2016. "Annual Report: 2016", Brasília, pp. 1-47.
- Social Protection.org.. 2017. "Annual Report: 2017", Brasília, pp. 1-60.
- Social Protection.org. . 2018. "Overview Activities". In: *GIZ Presentation*, July/August.
- Ulhôa, Wander Marcondes Moreira; Almeida Filho, Niemeyer. 2018. "Estado e Políticas Públicas sob o "Novo Regime Fiscal"". In: *Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- United Nations (ONU). (2009). *Report of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation*. General Assembly, Nairobi, 1-3 December, pp. 1-23.

RESUMO

O atual contexto político e econômico brasileiro é de intensa crise e impactará inevitavelmente as políticas públicas. Nos anos 2000, as práticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) ganharam ênfase por meio do compartilhamento de experiências organizadas entre governos de países em desenvolvimento e organizações internacionais. O Brasil aprofundou suas parcerias com outros países do eixo Sul, prática que ficou conhecida como Cooperação Sul-Sul (CSS). No entanto, após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016, o novo governo introduziu limites de gastos do governo na forma de uma Emenda Constitucional (95/2016) que reduziu estruturalmente os recursos disponíveis para a CSS e consequentemente limitou as possibilidades de inserção internacional. Este artigo analisa os primeiros efeitos do novo regime fiscal na CSS usando uma revisão bibliográfica e um estudo de caso da plataforma Social Protection.Org, gerenciada pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), um centro de excelência em pesquisa estabelecido por meio de uma parceria entre as Nações Unidas e o governo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperação Sul-Sul; Regime Fiscal Brasileiro; Crise Brasileira.

Recebido em 3 de dezembro de 2019

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Eduardo Secchi